

ATTILA VINCZE: UNIONSRECHT UND VERWALTUNGSRECHT
(BADEN-BADEN: NOMOS 2016) 360 OLDAL

A nemzeti közigazgatási jog európai hatásra elinduló átalakulásának rendkívül gazdag a tudományos irodalma.¹ Ezek a művek többnyire az érintett jogrendszerek közötti kölcsönhatásokat állítják a középpontba, és a kölcsönhatások során fellépő adaptációs kényszereket, illetve a vizsgált jogrendszerek adaptációs képességét és/vagy készséget elemzik. Vincze Attila intelligens, alapos kutatásra épülő munkája, amely habilitációs értekezésének könyvváltozata, az európai unió jog nemzeti befogadásának megismételt, részben új keretek között történő vizsgálatával kíván csatlakozni a tudományos diskurzushoz. Munkája öt uniós tagállam (Ausztria, Cseh Köztársaság, Németország, Nagy-Britannia és Magyarország) közigazgatási rendszereiben végbement jogi recepciós folyamatok összehasonlító elemzésére vállalkozik. Ennek eredményeire támaszkodva pedig megkísérli a nemzeti közigazgatási jog európaizálódásának mint fogalomnak az újragondolását is. Többek között azt ígéri, hogy a nemzeti közigazgatási rendszerek adaptációs folyamatai közötti hasonlóságok és eltérések, különösen az adaptáció különféle helyi mintázatai feltárása révén a jogi európaizáció pontosabb általános elméletét tárja majd az olvasó elé.

A könyv fogalmi és elméleti alapjait az európai közjog (közigazgatási jog) diszciplínája, annak különösen a német tradíciója, valamint az összehasonlító (köz- és közigazgatási) jogtudomány adják. Összehasonlító elemzése, amely az elméleti kijelentéseket hivatott megalapozni, az Európai Bíróság döntéseiben kidolgozott jogelvek és jogértelmezési konstrukciók által kiváltott tagállami jogi átalakulásokra fókuszál. A nemzeti közigazgatási jog öt központi területét érinti: 1. a közigazgatási hatóságok diszkréciója, 2. a közigazgatási aktusok kötelező jellege, 3. a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata, 4. az ideiglenes intézkedések elrendelhetősége, és 5. a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség. Mindezek fényében a szerző témaválasztása inkább hagyományosnak tűnik.² Vizsgálata nem terjed ki az uniós adminisztratív kormányzás napjainkban is zajló kiterjedésével járó fejleményekre, ahogy az EU-s jogharmonizációból következő számtalan változásra sem.

Szerkezetét tekintve a könyv központi, elsősorban empirikus fejezetei a fent említett öt terület által felvetett kérdéseket tárgyalják. Ezeket a fejezeteket egy bevezető és több, a legfrissebb tudományos eredményeket tárgyaló fejezet előzi meg. A kötet a kutatási eredményeket és a főbb téziseket praktikusán összefoglaló egységgel zárul.

Vincze elemzése jelentős mértékben (és kritikusan) a jogrendszerek közötti *spill-over* funkcionális fogalmára épít. Ezt a fogalmat hagyományosan a tagállamokban zajló jogi recepciós folyamatok, illetve azok dinamikája magyarázatára használják.

¹ A teljesség igénye nélkül lásd Patrick BIRKINSHAW: *European Public Law* (Hague: Wolters Kluwer 2014); Paul CRAIG: *EU Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press 2019); Gordon ANTHONY: *UK Public Law and European Law* (Oxford: Hart 2002); Jürgen SCHWARZE: *Europäisches Verwaltungsrecht* (Baden-Baden: Nomos 2005); Thomas VON DANWITZ: *Europäisches Verwaltungsrecht* (Heidelberg: Springer 2008); Jean-Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (szerk.): *Traité de droit administratif européen* (Bruxelles: Bruylant 2014).

² Lásd BIRKINSHAW (1. lj.) és SCHWARZE (1. lj.).

A kötetbeli elemzés fogalmi premisszáinak, valamint elméletalkotási kísérletének kiindulópontját is a *spill-over* adja, amelynek két központi aspektusát részletesen is elemzi a szerző. Az első szerint a külföldi (európai) jogrendszerekből való kölcsönzés jogi innovációnak tekintendő. A másik szerint a párhuzamos jogrendek létezése ugyanabban a jogi térben nemkívánatos jelenség, és a felszámolása érdekében tett erőfeszítések nagyban hozzájárultak a határokon átlépő jogi adaptáció kiteljesedéséhez. E tekintetben Vincze azt az rendkívül fontos megállapítást teszi, hogy ez a két előfeltevés sem nem elégséges, sem nem kielégítően összetett a nemzeti jogrendekben végbemenő változások pontos magyarázatához. Amellett érvel például, hogy a jogkölcsönzéssel járó innováció progresszívnek tekinthető fogalma csupán azon tagállamok esetében bír jelentőséggel, amelyek közigazgatása és közigazgatási joga nem kellőképpen fejlett. Ráadásul az európaizáció egyedül akkor fog a nemzeti közigazgatási jogok számára innovatív megoldásokat nyújtani, amikor az európai jog a tagállami joggal összehasonlítva más és jobb megoldásokat képes felkínálni. Vincze az egyes tagállamokon belül létező párhuzamos jogrendek problémáját is hasonló körülménnyel tárgyalja. Helyesen állapítja meg, hogy az uniós és a nemzeti közigazgatási jog tagállamokon belüli párhuzamos jelenléte súlyos konfliktusforrás a nemzeti jogrendszer számára. A nemzeti jog ugyanis hajlamos ragaszkodni az intézményeit megalapozó alapvető értékekhez, valamint igyekszik megőrizni saját értékeiből, intézményekből stb. felépülő mélyszerkezetét, s így gyanakvással tekint az EU-jog befolyására, amely egyébként is sajátos, alapvetően szabályozási orientációjú logikát követ. A szerző azt is kifejti, hogy valószínűleg ez az oka a megfelelő jogi megoldásokat kínáló nemzeti közigazgatási rendszerek uniós joggal szembeni ellenállásának. Ez különösen akkor jellemző, amikor az utóbbi nem kínál komolyabb innovatív lehetőségeket.

A könyv legfőbb megállapítása szerint, amelyre a fent említett öt problémakör összehasonlító vizsgálata alapján jut el a szerző, a jogi európaizáció folyamata sokkal összetettebb, mintsem hogy jogintézmények és más jogi konstrukciók külső hatásra végbemenő egyszerű kölcsönzéseként lehessen leírni (299–304. o.). Vincze rámutat, hogy a nemzeti közigazgatási rendszer belső sajátosságai – például a jogfejlődés történelmi körülményei, az intézményi keretek vagy a résztvevők kompetenciája – rendkívül összetetté teszik az adaptáció folyamatát, és esetenként ezek a sajátosságok fontosabb szerephez jutnak, mint a határokon átnyúló kölcsönhatásokból eredő változtatási kényszer. Példaként említi, hogy a jogi adaptáció sorsát és sikerességét alapvetően meghatározhatja, mely nemzeti aktorok veszik észre az uniós, illetve a nemzeti jog alkalmazásából eredő tényyszerű eltéréseket, és azok milyen jelentőséget tanúsítanak a nemzeti jog szempontjából ezeknek az eltéréseknek. Az európaizálódással szembeni tagállami ellenállást, valamint magukat a jelentősen eltérő helyi adaptációs mintázatokat is belső szempontok indokolják, különösen a nemzeti közigazgatási jogok helyi sajátosságaiból eredő különféle tényezők. Ez a megállapítás megerősíti a szerző kiinduló sejtését, mely szerint a jogi kölcsönzés valójában dinamikus, sokszor előreláthatatlan folyamat, amely nagyban függ a befogadó jogrendszer sajátosságaitól, különösképpen belső struktúrájától és dinamikájától (313–314. o.).

Vincze számos tanulságos megfigyelést tesz a jogi európaizáció természetével kapcsolatban, ahogy azt az olvasó el is várja egy tapasztalt összehasonlító közjogásztól. Azt állítja például, hogy az adaptáció tényszerű körülményei – mely szerint az adott ügy tényei az uniós jog hatálya alá tartoznak – ugyanolyan relevánsak lehetnek, mint a nemzeti jognak az uniós elvárásokhoz való igazítására vonatkozó explicit jogi kötelezettség. Arra is rávilágít, hogy milyen fontos megkülönböztetni a jogrendszer felszínén bekövetkezett változásokat és a nemzeti jogrendszerek alapszerkezetét érintő adaptációt. Ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy a *spill-over* hatásra a jogban kevés bizonyíték van. Ezt később azzal magyarázza, hogy a *spill-over* olyan kritikus önvizsgálatot feltételez a nemzeti jogrendszerek részéről, amely jelentős hiányosságokat tudna kimutatni, és ez bizony nemigen történik meg (317. o.).

Az előbbiek mellett Vincze azt is bizonyítani kívánja, hogy az uniós és a nemzeti jogrendszerek közötti mélyebb – például doktrinális, értékrendet vagy orientációt érintő – különbségek döntően korlátozzák az EU-jog befolyását. Ez a hatás gyakran azt eredményezi, hogy az uniós jog megoldása a tagállami jogrendszerben csak elszigetelve jelenik meg a hazai esetekben alkalmazható hasonló vagy éppen konkurens nemzeti jogi megoldás mellett. Az EU jogának befogadásával szembeni tudatos ellenállást az ilyen esetekben – éppúgy, mint az uniós jogi megoldás elszigetelődését a nemzeti jogrendben – rendszerint az eredményezi, hogy a tagállami aktorok világosan felismerik a jogi megoldások közötti eltéréseket és az azok felszámolásával járó kockázatokat, és azáltal akadályozzák meg az uniós jogi megoldás teljes beépülését, hogy a nemzeti jogon belül választ adnak a szóban forgó problémára – már ha kellő kompetenciával bírnak erre (304. o.). Ezen a téren Vincze világos bizonyítékokat talált az EU-jog hatásának tudatos és szándékos minimalizálására, méghozzá a nemzeti közigazgatási jog olyan döntő fontosságú területein, mint például a jogalkotás által okozott károkért viselt állami felelősség. A könyv arra a régóta ismeretes tényre is felhívja a figyelmet, hogy az EU-jog hibás vagy tökéletlen recepciója nem csupán az európai jog, de a nemzeti közigazgatási jog szempontjából sem kívánatos, ugyanis aláássa az utóbbi belső koherenciáját, vagy elbizonytalanítja olyan lényeges alapelveinek alkalmazását, mint például a jogbiztonság vagy a törvény előtti egyenlőség.

A jogi európaizációnak a kötet által kidolgozni szándékozott új elmélete kevésbé tűnik kiforrott elméletnek. Inkább a jogi európaizáció fogalmi újragondolásáról van szó. Vincze megközelítése a következő, empirikusan alátámasztott elemekre épül. 1. A belső, hazai tényezők ugyanolyan jelentősek, mint az európaizáció külső tényezői, ugyanis a nemzeti közigazgatási jogok egyszerűen nem adják meg magukat passzívan az uniós jog ráhatásának. 2. A nemzeti közigazgatási jog mélyszerkezete és alapvető értékei jelentős szerepet játszanak e folyamatban; ezek határozzák meg annak hozzáállását a jogi innovációhoz és modernizációhoz. 3. A recepció sikeressége több külső és belső feltétel „szerencsés együttállásán” múlik, amelyek közül kiemelt jelentősége van a hazai jogrendszer változékonyságának. 4. Az európaizáció egyik alapfeltétele, hogy a nemzeti jogrendszerek képesek legyenek a kritikai önvizsgálatra. A fejlődésben elmaradt közigazgatási rendszerek, a hiányos vagy töredékes doktrinális vagy ideológiai alapokon álló közigazgatási jogok inkább képte-

lenek az önreflexióra, és így jellemzően ellenállnak a változás lehetőségének, vagy azt egyszerűen ignorálják. 5. Végül megállapítható, hogy abban az esetben, amikor a tagállami jog nyíltan ellenáll az európaizációnak vagy azt jelentős mértékben akadályozza, akkor ebből az ellenállásból valójában a nemzeti közigazgatási jog valamely belső, mélye hatoló problémájára lehet következtetni. Ezeket nem lehet európaizációs megoldásokkal orvosolni, mivel ebben az esetben a nemzeti jogrend alapvető reformjára van szükség.

A könyv az európaizáció folyamatának a fentieknél általánosabb jelentőségére is rámutat. Magát a jogi adaptációt sem csupán a tagállami jogrendszerek jogstratégiai kérdéseként kezeli. Vincze kiválóan átlátja a nemzeti jog átalakítását sürgető európaizációs nyomás által felfedett jelentős ideológiai különbségek nagy súlyát. A kötet olvasója is biztosan látni fogja az európaizáció értékét általában az EU-jog és a tagállamok EU-tagsága szempontjából is. A szerző világossá teszi, hogy az európaizáció a formális jogi szabálykövetésen túl az EU általános céljai és az egyes konkrét közös politikák kölcsönös és hatékony megvalósulásának szükséges feltétele. Talán ott bátorítatlanodik el, mikor azt kellene kihangsúlyoznia – különösen a jelenleg talán sokak számára érzékelhető közép-európai alkotmányossági és kormányzási hanyatlás fényében –, hogy az európaizáció történelmi lehetőséget kínál a tagállamoknak, különösen azoknak, amelyek még nem fejezték be társadalmi és gazdasági átalakulásukat, és hogy elmulasztásának komoly ára lesz.

Vincze könyve üdvözlendő hozzájárulás a nemzeti közigazgatási jogot és közigazgatási rendszereket egy közös jogi tér elemeiként tárgyaló tudományos irodalomhoz. Kritikai meglátásai új megvilágításba helyezik az európai jogrendszerek fejlődési és megújulási képességeivel kapcsolatos feltételezéseinket, és azok újr gondolására készítetnek.

*Varju Márton**

* Tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4. E-mail: varju.marton@tk.mta.hu.